

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษามีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพราะการศึกษาเป็นรากฐานของการพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจและสังคม อารุง จันทวานิช (2523) กล่าวถึงความสำคัญของการศึกษาว่า การให้การศึกษาแก่ประชากรของประเทศ เป็นการวางรากฐานของการพัฒนาทั้งหมด โดยเฉพาะการศึกษาระดับประถมศึกษา นับได้ว่าเป็นการศึกษาที่มีความสำคัญซึ่งต่อการพัฒนาประเทศชาติ เพราะเป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนทุกคน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ได้มีความพยายามที่จะจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ แต่จากสภาพการจัดการศึกษาที่ผ่านมา นั้น การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษายังประสบปัญหาอีกมากในเชิงคุณภาพ

การจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ครุ นับว่าเป็นบุคคลากรที่สำคัญอย่างมากในการสร้างคุณภาพการศึกษา แต่คุณภาพและประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของครูก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายๆ ประการ ประการหนึ่งคือ ศึกษานิเทศก์ ซึ่งเป็นบุคลากรทางการศึกษาที่ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ครู ปริดา บุญเพลิง (2540) กล่าวถึงความสำคัญของศึกษานิเทศก์ว่า ศึกษานิเทศก์คือผู้พัฒนาเด็กและเยาวชนผ่านครู เพื่อให้เด็กและเยาวชนเป็นไปตามจุดมุ่งหมายของการศึกษาและตามความคาดหวังของสังคม กระทรวงศึกษาธิการ (2541) กล่าวถึงความสำคัญของศึกษานิเทศก์ว่า ศึกษานิเทศก์เป็นผู้มีบทบาทในการปรับปรุงการเรียนการสอนให้ได้มาตรฐานและพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้น เป็นผู้นิเทศการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และค้นคว้าทางวิชาการต่าง ๆ ที่จะส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการศึกษา จึงกล่าวได้ว่างานของศึกษานิเทศก์มีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยส่งเสริม สนับสนุนให้การจัดการศึกษามิถึงเกิดผลสัมฤทธิ์ ดังที่ คาร์เตอร์ วี. กู๊ด (Carter V. Good, 1973) กล่าวว่า การนิเทศการศึกษาเป็นความพยายามของผู้ทำหน้าที่นิเทศ ที่จะช่วยให้คำแนะนำแก่ครู หรือผู้อื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาให้สามารถปรับปรุงการสอนของตนให้ดีขึ้น

การนิเทศการศึกษาจึงมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา นั้น ได้มีการจัดตั้งให้มีศึกษานิเทศก์ เพื่อทำการนิเทศการเรียนการสอน ตั้งแต่ พ.ศ. 2497 ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนิเทศการศึกษาโดยตรง คือหน่วยศึกษานิเทศก์ ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2524 และแบ่งหน่วยงานของศึกษานิเทศก์ ออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และกรุงเทพมหานคร
3. งานนิเทศการศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และกิ่งอำเภอ

จากระเบียบดังกล่าว นับเป็นครั้งแรกที่เริ่มต้นมีศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ โดยคณะกรรมการข้าราชการครู ได้อนุมัติให้อนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการครู สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดำเนินการคัดเลือกข้าราชการครู เพื่อแต่งตั้งดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู ที่ ศร 1502 / 01257 ลงวันที่ 19 มกราคม 2525 ได้รับความเห็นชอบจากอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการครู สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 1 / 2525 เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2525 และได้กำหนดเกณฑ์จำนวนศึกษานิเทศก์ คือ อำเภอขนาดใหญ่มีศึกษานิเทศก์ 4 คน อำเภอขนาดกลางมีศึกษานิเทศก์ 3 คน อำเภอขนาดเล็กมีศึกษานิเทศก์ 2 คน

ในการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ตามระเบียบดังกล่าวประสบปัญหาหลายประการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงได้จัดทำระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2533 ขึ้น และเสนอให้กระทรวงศึกษาธิการออกมติระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2524 โดยได้เพิ่มความมุ่งหมายของงานนิเทศการศึกษา เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติงาน และกำหนดให้งานนิเทศการศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นหน่วยศึกษานิเทศก์ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางด้านวิชาการ การกำหนดหน้าที่ของศึกษานิเทศก์ การจัดองค์กรแต่ละระดับได้พิจารณาให้สอดคล้องกับมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามที่คณะกรรมการข้าราชการครูกำหนด

จากระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการการ
 ประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2533 การบริหารและการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการ
 การการประถมศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย

1. หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษา
 ศึกษากรุงเทพมหานคร
3. หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ

สำหรับหน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีโครงสร้าง
 การบริหารงานภายใน แบ่งเป็น 3 งาน ดังนี้

งานที่ 1 งานพัฒนาวิชาการ ได้แก่งานพัฒนาการเรียนการสอนระดับก่อนประถม
 ศึกษา งานพัฒนาแนวการจัดประสบการณ์หรือหลักสูตรระดับก่อนประถมศึกษา งานพัฒนาการ
 เรียนการสอนระดับประถมศึกษา งานพัฒนาหลักสูตรประถมศึกษา งาน/โครงการที่เกี่ยวข้อง และ
 งานวิชาการอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

งานที่ 2 งานพัฒนาการนิเทศการศึกษา ได้แก่งานพัฒนารูปแบบ เทคนิควิธี สื่อ และ
 เครื่องมือการนิเทศ งานสนับสนุนการนิเทศและนิเทศภายในกลุ่มโรงเรียน โรงเรียนและหน่วยงาน
 ที่เกี่ยวข้อง งานพัฒนาการนิเทศการเรียนการสอนกลุ่มประสบการณ์ งาน/โครงการที่เกี่ยวข้อง และ
 งานวิชาการอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

งานที่ 3 งานวิจัย ประเมินผลและบริการ ได้แก่งานระบบข้อมูลและสารสนเทศทาง
 การศึกษา งานจัดทำแผนพัฒนางานวิชาการและการนิเทศ งานทดสอบวัดและประเมินผล งาน
 วิเคราะห์วิจัยการบริหารการนิเทศและการเรียนการสอนทุกกลุ่มประสบการณ์ งานมาตรฐานการ
 ศึกษา งานผลิตและจัดหาสื่อการเรียนการสอน การบริหารงานวิชาการและเครื่องมือนิเทศ งาน
 บริการและเผยแพร่สื่อการเรียนการสอน งานห้องสมุดสื่อและงานส่งเสริมการจัดการห้องสมุดและ
 มุมหนังสือของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน งาน/
 โครงการที่เกี่ยวข้อง และงานวิชาการอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย (สำนักงานคณะกรรมการการ
 ประถมศึกษาแห่งชาติ, 2533)

ศึกษานิเทศก์สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับครูใน
 การให้การสนับสนุน ส่งเสริม ช่วยเหลือ ให้โรงเรียนสามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษา แต่ในการ

ปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ก็ต้องประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทั้งที่เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวศึกษานิเทศก์เอง ปัญหาที่เกิดจากแนวการปฏิบัติคณาหน้าที่ และถึงแวดล้อมต่าง ๆ ทำให้การปฏิบัติงานคณาหน้าที่ไม่บรรลุจุดมุ่งหมาย

โดยเมื่อพิจารณาหน้าที่และงานในความรับผิดชอบของศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ จะเห็นว่ามิชอบจ้างงานที่กว้างขวาง แต่จากสถิติการประถมศึกษาปีการศึกษา 2541 มีศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ทั่วประเทศจำนวน 2,606 คน ในขณะที่มีครูประถมศึกษาทั่วประเทศ จำนวน 355,304 คน และมีโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ทั้งสิ้น 31,129 โรงเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541) จากสถิติข้อมูลดังกล่าว จะเห็นว่าจำนวนศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอต่อครูและโรงเรียนเป็นอัตราส่วนที่ขาดต่อการนิเทศได้ค่อนข้างทั่วถึงและต่อเนื่อง คือ ศึกษานิเทศก์ 1 คน ต้องรับผิดชอบครู 136 คน และโรงเรียน 12 โรงเรียน นอกจากนั้นแล้ว งานนิเทศการศึกษายังเป็นงานที่ค่อนข้างยากและซับซ้อนในการที่จะดำเนินการให้ตรงกับสภาพปัญหา ความต้องการของโรงเรียนอย่างแท้จริงในแต่ละแห่ง ซึ่งมีความแตกต่างกัน จึงทำให้การปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ไม่ประสบผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่จะทำให้การนิเทศการศึกษาในระดับอำเภอ เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการเร่งรัดคุณภาพการศึกษาระดับโรงเรียนและกลุ่มโรงเรียน

ในปี พ.ศ. 2540 กระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำเกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ขึ้น เพื่อให้ศึกษานิเทศก์ ได้ใช้ป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมตามภารกิจ โดยเกณฑ์แต่ละข้อได้กำหนดลักษณะพฤติกรรมที่นำไปสู่การพัฒนาทัศนคติของศึกษานิเทศก์ ซึ่งจะส่งผลไปถึงครูผู้รับการนิเทศและนักเรียนซึ่งเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้เกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ของกระทรวงศึกษาธิการ ตามมติคณะกรรมการข้าราชการครู ครั้งที่ 3/2541 เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2541

ในฐานะที่ผู้วิจัยเป็นศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และกระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำเกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ของกระทรวงศึกษาธิการขึ้น โดยมุ่งหวังให้ศึกษา

นิเทศก์ได้เกณฑ์มาตรฐานนี้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานของคน ของผู้ร่วม
งานและครู ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาวิชาชีพการศึกษาทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับครู นักเรียน และการ
พัฒนาวิชาชีพศึกษานิเทศก์ในอนาคต ประกอบกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ
ศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ตามเกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ของ
กระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันยังไม่มี ผู้วิจัยจึงสนใจเป็นอย่างยิ่งที่จะศึกษาการปฏิบัติงานของ
ศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ตามเกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ของ
กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถม
ศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ นำไปปรับปรุงการปฏิบัติงานของตนเองให้ดีขึ้น และเป็นข้อมูลให้กับ
หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ตลอดจนถึงสำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง ส่งเสริมและพัฒนาการ
ปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษา
อำเภอ/ กิ่งอำเภอ ตามเกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ของกระทรวงศึกษาธิการ
2. เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษา
อำเภอ/ กิ่งอำเภอ ตามเกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ของกระทรวงศึกษาธิการ

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถม
ศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ตามเกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ของกระทรวงศึกษาธิการ
2. ขอบเขตการศึกษา ได้แก่ การปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ สำนักงานการ
ประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ตามเกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ของกระทรวงศึกษาธิการ ที่กำหนด
โดยกระทรวงศึกษาธิการ ถึงปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2541 ดังนี้

2.1 เกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ของกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 12 เกณฑ์
มาตรฐาน

- มาตรฐานที่ 1 ปฏิบัติกิจกรรมทางวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาการนิเทศการศึกษา เพื่อให้เกิดการพัฒนาวิชาชีพครู
- มาตรฐานที่ 2 ตัดสินใจปฏิบัติกิจกรรมการนิเทศการศึกษา โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับผู้รับการนิเทศ
- มาตรฐานที่ 3 มุ่งมั่นพัฒนาผู้รับการนิเทศ ให้ตั้งมือปฏิบัติกิจกรรมจนเกิดผลต่อการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ
- มาตรฐานที่ 4 พัฒนาแผนการนิเทศให้สามารถปฏิบัติได้เกิดผลจริง
- มาตรฐานที่ 5 พัฒนาและใช้นวัตกรรมการนิเทศศึกษาจนเกิดผลที่มีคุณภาพ สูงขึ้นเป็นลำดับ
- มาตรฐานที่ 6 จัดกิจกรรมการนิเทศการศึกษา โดยเน้นผลถาวรที่เกิดแก่ผู้รับการนิเทศ
- มาตรฐานที่ 7 รายงานผลการนิเทศการศึกษาได้อย่างเป็นระบบ
- มาตรฐานที่ 8 ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี
- มาตรฐานที่ 9 ร่วมพัฒนางานกับผู้อื่นอย่างสร้างสรรค์
- มาตรฐานที่ 10 แสวงหาและใช้ข้อมูล ข่าวสารในการพัฒนา
- มาตรฐานที่ 11 เป็นผู้นำและสร้างผู้นำทางวิชาการ
- มาตรฐานที่ 12 สร้างโอกาสในการพัฒนางานได้ทุกสถานการณ์

คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

การปฏิบัติงาน หมายถึง การปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษา อำเภอ/กิ่งอำเภอ ตามเกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ของกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 12 เกณฑ์ มาตรฐาน

ศึกษานิเทศก์ หมายถึง ข้าราชการครูตำแหน่งศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษา อำเภอ/กิ่งอำเภอ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ

เกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ หมายถึง สิ่งที่ยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ ซึ่งกำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 12 เกณฑ์มาตรฐาน

อำเภอขนาดใหญ่ หมายถึง อำเภอที่มีศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/
กิ่งอำเภอ รับผิดชอบจำนวน 4 คน

อำเภอขนาดกลาง หมายถึง อำเภอที่มีศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/
กิ่งอำเภอ รับผิดชอบจำนวน 3 คน

อำเภอขนาดเล็ก หมายถึง อำเภอที่มีศึกษานิเทศก์สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/
กิ่งอำเภอ รับผิดชอบจำนวน 2 คน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลให้ศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/
กิ่งอำเภอ นำไปปรับปรุงการปฏิบัติงานของตนเองให้ดียิ่งขึ้นต่อไป
2. ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงส่งเสริม
การปฏิบัติงานของหน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ให้มีประสิทธิภาพ
ดียิ่งขึ้น
3. ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ พัฒนางานของศึกษานิเทศก์ใน
อนาคตต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย